

*Sygn. akt I ACa 1370/16*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 stycznia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Dorota Markiewicz

Sędziowie: SA Roman Dzięczek (spr.)

SO del. Bernard Chazan

Protokolant: sekretarz sądowy Marta Puszkarska

po rozpoznaniu w dniu 20 stycznia 2017 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa S. W., A. W. (1), M. W. (1), D. W., M. W. (2) i M. W. (3)

przeciwko J. J., P. P. i (...) W.

o ustalenie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie

z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt I C 1304/14

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza solidarnie od powodów S. W., A. W. (1), M. W. (1), D. W., M. W. (2) i M. W. (3) na rzecz pozwanych J. J. i P. P. kwoty po 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) oraz na rzecz pozwanego (...) W. kwotę 10 800 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Dorota Markiewicz SSA Roman Dzięczek SSO (del.) Bernard Chazan

Sygn. akt I ACa 1370/16

## UZASADNIENIE

Powodowie - S. W., A. W. (1), M. W. (1), D. W., M. W. (2) i M. W. (3) wnieśli o stwierdzenie nieważności umowy zawartej w dniu 16 września 1998 r. przed notariuszem E. M. prowadzącą Kancelarię Notarialną w W. rep. A nr (...), między Gminą W. – T., a J. J. i P. P.. W uzasadnieniu pozwu powodowie wskazali, że są spadkobiercami ustawowymi po zmarłej J. W. (1), której przysługiwało prawo własności nieruchomości położonej przy ul. (...) (obecnie ul. (...)) w W.. Ostateczną decyzją nr (...) z dnia 26 lutego 1974 r. dokonano wywłaszczenia ww. działki, pierwotnie z przeznaczeniem pod budowę osiedla mieszkaniowego (...), a następnie w celu urządzenia parkingu – garażu osiedlowego. Powodowie podnieśli, że zgodnie z decyzją Wojewody (...) z dnia 12 maja 1992 r., Gmina D. P. nabyła z mocy prawa sporną działkę, a zgodnie z decyzją (...) Dzielnicowego W. P. z dnia 2 października 1989 r., oddano ją w użytkowanie wieczyste na rzecz J. J. z przeznaczeniem pod budowę piekarni z częścią mieszkalną.

Pismem z dnia 1 sierpnia 1991 r. powodowie zainicjowali postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, które zostało zawieszono z uwagi na fakt, że grunt został oddany w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym. Organ stwierdził przy tym, że wynik postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu spornej nieruchomości zależy od poprzedniego ustalenia przez sąd ważności umowy zawartej między pozwanymi.

Zdaniem powodów istnieją podstawy do uwzględnienia ich żądania, bowiem cel, na który nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, nie został zrealizowany, zaś o zamiarze użycia wywłaszczonego gruntu na cel inny, niż ten określony w decyzji, nie zostali zawiadomieni. Wskazywali przy tym na naruszenie art. 34 ust. 1 i art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), na nieprawdziwe oświadczenie przedstawiciela Gminy W. T. zawarte w akcie notarialnym, na brak tożsamości podstawy prawnej w decyzji o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste i w umowie o oddaniu działki gruntu w użytkowanie wieczyste oraz na zawarcie umowy w oparciu o decyzję, która była sprzeczna z ustawą obowiązującą w dacie jej wydania. Wykazując istnienie interesu prawnego powodowie podnieśli, że wobec ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz J. J. i K. P. nie jest możliwe skuteczne żądanie zwrotu nieruchomości od właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Pozwani J. J. i P. P., w odpowiedzi na pozew, wnieśli o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu odpowiedzi na pozew podnieśli, że fakt uzyskania przez nich prawa użytkowania wieczystego w czasie obowiązywania u.g.n. nie oznacza, że skutki potencjalnych uchybień dotyczących zwrotu nieruchomości powinny być oceniane wyłącznie na podstawie tej ustawy. Czynnikiem decydującym jest w tym przypadku powzięcie przez organ zamiaru oraz data faktycznego rozdysponowania wywłączoną nieruchomością na inny (niż uprzednio zakładany) cel, co determinuje wybór właściwej podstawy prawnej w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 136 ust. 2 u.g.n., w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie pozwanych organ zadecydował o użyciu spornej części wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji, jednakże uczynił to jeszcze przed wejściem w życie u.g.n. Powoływali się przy tym na wydane w dniu 26 czerwca 1987 r. przez Naczelnika Urzędu Dzielnicowego P. w W. wskazanie lokalizacyjne nr (...) oraz dokonaną w dniu 21 października 1987 r. (...) modyfikację powyższej decyzji. Z powyższego wywodzili, że właściwy organ powziął zamiar użycia wywłaszczonej nieruchomości i zrealizował go już w latach 1987 - 1990, a zatem jeszcze przed wejściem w życie przepisów, na które powołuje się strona powodowa. W konsekwencji tego, aktem prawnym, którego przepisy stanowią podstawę oceny ewentualnych naruszeń prawa powodów, jest ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej: u.g.g.), która nie zawierała regulacji odpowiadającej treści art. 136 ust. 2 u.g.n., wobec czego skutkiem ewentualnego naruszenia przepisów u.g.g. nie może być nieważność spornej umowy. Pozwani za całkowicie niezasadny uznali zarzut powodów, że ważność umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste i przenoszącej własność budynków, zawartej na podstawie art. 208 u.g.n. zależy od określenia w niej obowiązku związanego z realizacją celu publicznego. Podnosili, że całkowicie chybione jest twierdzenie, jakoby naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 35 u.g.n. prowadziło do nieważności czynności prawnej. Wskazywali przy tym, że obowiązki kształtowane przez art. 35 u.g.n. dotyczą jedynie przypadków zbycia nieruchomości w trybie przetargowym oraz przypadków prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 u.g.n., nie zaś sytuacji oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Podnosili, że nie sposób powoływać się na rzekomą wadliwość oświadczenia przedstawiciela Gminy W. – T. w W., zawartego w § 1 kwestionowanej umowy, bowiem określenie: „stan prawny nieruchomości w chwili zawierania umowy nie uległ zmianie”, odnosi się do stanu prawnego warunkującego skuteczne skorzystanie przez J. J. oraz P. P. z roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego zgodnie z art. 208 u.g.n. Zważywszy na to, że nieruchomość została użyta na inny cel już w 1987 r., kwestionowanie prawdziwości oświadczenia przedstawiciela gminy nie może – według pozwanych – skutkować unieważnieniem ww. czynności prawnej.

Pozwane (...) W. w odpowiedzi na pozew wniosło o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu swojego stanowiska pozwany zarzucił brak interesu prawnego po stronie powodów do wytoczenia powództwa w oparciu o art. 189 k.p.c. oraz zaprzeczył, aby doszło do użycia nieruchomości na inny cel niż

określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zdaniem pozwanego wywłaszczona nieruchomość miała być przeznaczona pod budowę osiedla mieszkaniowego, w skład którego wchodzi cała infrastruktura, w tym również obiekty np. o charakterze handlowym i usługowym. Pozwany zakwestionował zarzut odnoszący się do braku wykazu nieruchomości przeznaczonej do zbycia, podnosząc, że taki wykaz został sporządzony i ogłoszony w sposób zgodny z pierwotnie obowiązującym brzmieniem art. 35 u.g.n.

Pozwani J. J. i P. P. przyłączyli się do zarzutów pozwanego (...) W. w zakresie braku interesu prawnego oraz tego, że inwestycja zrealizowana na spornej nieruchomości nie wykraczała poza granice celu publicznego określonego w decyzji wywłaszczeniowej.

Pismami z dnia 17 marca 2015 r. i 31 marca 2015 r. powodowie podnieśli, że prawidłowość czynności prawnej powinna być oceniana w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu jej dokonania, o czym świadczy chociażby fakt powołania się w zaskarżonej umowie na art. 208 u.g.n. Zdaniem powodów, zawiadomienie poprzedniego właściciela jest obligatoryjne z chwilą powzięcia zamiaru użycia nieruchomości na inny cel. W konsekwencji cel ten nie powinien być realizowany przed wykonaniem powyższego obowiązku i wyrażeniu przez właściciela swojego stanowiska w określonym terminie. Naruszenie zaś w art. 136 u.g.n. uzasadnia twierdzenie, że rozporządzenie przez gminę wywłaszczoną nieruchomością jest dotknięte nieważnością bezwzględna.

Powodowie wskazali też, że już w decyzji lokalizacyjnej podano okoliczność braku przejęcia terenu przez Spółdzielnię Mieszkaniową (...), a tym samym trudno uznać, aby jakkolwiek cel wywłaszczenia został zrealizowany. Uzasadnia to twierdzenie o zbędności tej nieruchomości.

W ocenie powodów posiadają oni zatem interes prawny w niniejszej sprawie, skoro bez uprzedniego ustalenia ważności umowy zawartej między pozwanymi nie jest możliwe skuteczne żądanie przez nich zwrotu spornej nieruchomości w postępowaniu administracyjnym.

W pismach procesowych z dnia 14 i 15 kwietnia 2015 r. pozwani podkreślili, że niezależnie od oceny prawidłowości zawieszenia postępowania administracyjnego, kwestia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinna być rozstrzygnięta przez właściwy organ administracji publicznej i tym samym nie powinna stać się przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Ponadto pozwani odnieśli się do treści decyzji lokalizacyjnej nr (...), która nadal funkcjonuje w obrocie prawnym. Na jej podstawie doszło bowiem do gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i jej fizycznego wykorzystania jeszcze przed złożeniem wniosku o zwrot. Oznacza to, że nawet w przypadku naruszenia art. 69 ust. 1 u.g.g., umowa o ustanowieniu użytkownika wieczystego nie może być z tej przyczyny uznana za nieważną.

Pozwane (...) W. ponadto stwierdziło, że skoro użytkowanie wieczyste zostało oddane posiadaczom w trybie art. 208 u.g.n., to nie sposób przyjąć, aby doszło do naruszenia uprawnień powodów. W niniejszej sprawie zastosowanie ma również art. 229a u.g.n., który wprawdzie utracił swoją moc wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/05, lecz zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą przepis ten jest nadal aktualny dla zdarzeń, które nastąpiły przed tym terminem. Pozwany podniósł, że w sytuacji, gdy zagospodarowanie – choć niezgodne z celem wywłaszczenia – ma charakter stały, zwrot nieruchomości jest niemożliwy.

W piśmie z dnia 22 maja 2015 r. pozwani J. J. i P. P. wskazali, że wyroki zapadłe w przedmiocie określenia wzajemnej relacji art. 136 i art. 208 u.g.n. (I CSK 400/13 i VI ACa 1143/12) nie mogą być brane pod uwagę przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy, gdyż ich rozstrzygnięcie oparto na odmiennym stanie faktycznym. Sprawy te dotyczyły bowiem kwestii ważności umowy użytkownika wieczystego mającej za przedmiot grunt niezabudowany, na którym od momentu wywłaszczenia nie zrealizowano żadnej inwestycji.

Pismem z dnia 9 czerwca 2015 r. powodowie podnieśli, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o zasadzie zwrotu nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem wywłaszczenia, która ma rangę konstytucyjną wynikającą z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odnosząc się zaś do swojej argumentacji wskazanej już w poprzednich pismach procesowych dodali, że obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela o tym, że wywłaszczona nieruchomość stała się zbędna,

wywodzony był już w okresie obowiązywania art. 47 ust. 4 i art. 69 u.g.g. W ocenie powodów art. 229a u.g.n. nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, skoro utracił moc z dniem 9 kwietnia 2008 r.

Strony podtrzymały swoje stanowiska w dalszym toku postępowania.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził solidarnie od powodów S. W., A. W. (1), M. W. (1), D. W., M. W. (2) i M. W. (3) na rzecz J. J. i P. P. po 3.617,00 zł i na rzecz (...) W. kwotę 7.200,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzją nr (...) z 26 lutego 1974 r. dokonano na rzecz Skarbu Państwa wywłaszczenia nieruchomości o powierzchni 17.649 m<sup>2</sup> położonej przy ul. (...) (obecnie ul. (...)) w W.. Decyzja stała się ostateczna z dniem 17 marca 1974 r. Wywłaszczony teren obejmował część dawnej działki nr (...) o pow. 5.109 m<sup>2</sup> i część dawnej działki nr (...) o pow. 15.691 m<sup>2</sup> z obrębu ewidencyjnego 166 (obecnie działka (...) z obrębu (...), uprzednio oznaczona również jako działka (...)).

Z aktu własności ziemi nr 198 z dnia 13 lutego 1973 r. wynikało, że prawo własności do ww. nieruchomości na dzień wywłaszczenia przysługiwało J. W. (1).

Zgodnie z decyzją nr (...) celem wywłaszczenia właściciela ze spornej nieruchomości było – w oparciu o decyzję Wydziału Architektury i Nadzoru Budowlanego i Geodezji Prezydium Rady Narodowej (...) W. nr (...) z dnia 2 grudnia 1972 roku o lokalizacji inwestycji – przeznaczenie jej pod budowę osiedla mieszkaniowego (...). Decyzja nr (...) została jednak anulowana przez wydanie w dniu 8 stycznia 1974 r. decyzji nr (...), która to z kolei została anulowana decyzją nr (...) z dnia 29 sierpnia 1974 r. Następnie decyzją nr (...) z dnia 12 września 1975 r. anulowano decyzję nr (...).

Ostatecznie decyzją z dnia 12 września 1975 r. nr 218/75 ustalono lokalizację osiedla (...) na terenie położonym w dzielnicy W. – P., a na wywłaszczonej nieruchomości miał powstać czterokondygnacyjny parkingo – garaż osiedlowy.

W dniu 21 października 1987 r. – wskutek zmiany decyzji z 29 czerwca 1987 r. nr (...) – Urząd Dzielnicowy W. P. udzielił J. J. wskazania lokalizacyjnego nr (...) na realizację piekarni typu (...) z częścią mieszkalną, na terenie o powierzchni 1.500 m<sup>(2)</sup> przy ul. (...) w W.. Następnie decyzją nr (...) z 28 kwietnia 1988 r. ustalono nową lokalizację ww. inwestycji (zgodnie ze szkicem sytuacyjnym obejmującym sporną nieruchomość). W załączniku nr 2 do powyższej decyzji w pkt 3.3 zawarto stwierdzenie, że „przedmiotowy teren objęty został decyzją nr (...) z dnia 12 września 1975 roku na realizację osiedla mieszkaniowego (...) dla Spółdzielni Mieszkaniowej (...); zgodnie z ww. ewidencją SM (...) do chwili obecnej nie przejął ww. terenu, a zatem decyzja powyższa jest nieważna”.

Decyzją (...) Dzielnicowego W. P. z dnia 2 października 1989 r. oddano J. J. w użytkowanie wieczyste działkę niezabudowaną o pow. 1.563 m<sup>(2)</sup> położoną w W. przy ul. (...) z przeznaczeniem pod budowę piekarni z częścią mieszkalną. Z treści decyzji wynikało, że stanowi ona podstawę do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Na spornej nieruchomości – w oparciu o pozwolenie na budowę z dnia 9 maja 1988 r. nr (...) wydane przez Urząd Dzielnicowy W. P. (znak (...)) – J. J. posadowiła dwa budynki (usługowy – piekarnię oraz dobudowany do niej, trzykondygnacyjny obiekt mieszkalny), które następnie zgłosiła celem oddania do użytkowania. Przyjęcie przez organ zgłoszenia nastąpiło w 1990 r. Wówczas zmieniono również decyzję z dnia 2 października 1989 r. w zakresie ustalenia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

J. W. (1) zmarła w dniu 4 sierpnia 1977 r. Spadek po niej nabyli: mąż A. W. (2) oraz dzieci – S. W. (powód), M. D., B. W. i J. W. (2). A. W. (2) zmarł 21 maja 1985 r. Na podstawie dziedziczenia ustawowego spadek po nim nabyli: S. W. (powód), M. D., B. W. i J. W. (2). W dniu 1 sierpnia 1991 r. ww. spadkobiercy po zmarłej J. W. (1) i A. W. (2) złożyli w Urzędzie D. Gminy W. P. wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości położonej przy ul. (...) w W., tj. części gruntu znajdującego się przy Trasie (...). W uzasadnieniu pisma wskazali, że wywłaszczona działka nie została w żaden sposób zagospodarowana, a działania dysponenta ograniczyły się wyłącznie do wyburzenia budynków.

Sporna nieruchomość, która od 1992 r. stanowiła, w oparciu o decyzję Wojewody (...), własność D. Gminy P., na podstawie art. 36 ust.1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju (...) W. została przekazana Gminie W. T.. W dniu 1992 r. gmina złożyła do Sądu Rejonowego dla Warszawy – Mokotowa w W. wniosek o urządzenie księgi wieczystej dla wyłączonej nieruchomości oznaczonej wówczas w ewidencji gruntów jako działka nr (...) z obrębu(...).

Pismami z dnia 4 lipca 1995 r. i 2 stycznia 1996 r., kierowanymi do Zarządu Gminy W. – T., J. J. wniosła o „przyspieszenie załatwienia spraw formalnych związanych z realizacją Decyzji (...)z dnia 02.10.1989 roku i (...) Prezydenta (...) z dnia 15.10.1990 roku w sprawie ustanowienia prawa wieczystego użytkowania działki o pow. 1.563 m<sup>(2)</sup> w W. przy ul. (...)”. W odpowiedzi na powyższe Gmina poinformowała pozwaną, że nie ma wpływu na bieg rozpatrywanych wniosków o założenie ksiąg wieczystych.

W dniu 28 sierpnia 1997 r. sąd wieczystoksięgowy zawiadomił Gminę W. T. o dokonanym w nowo założonej księdze wieczystej wpisie, wobec czego podjęto czynności zmierzające do zawarcia notarialnej umowy użytkowania wieczystego (sporządzono operat szacunkowy celem ustalenia wysokości opłaty, zaproponowano pozwanej rozliczenie dotychczasowych opłat dzierżawnych, w tym z uwzględnieniem waloryzacji, prowadzono również negocjacje w zakresie warunków umowy).

W dniu 11 sierpnia 1998 r. w Urzędzie Gminy W. – T. wywieszono na okres 21 dni wykaz nieruchomości przeznaczonych na podstawie art. 208 u.g.n., do oddania w użytkowanie wieczyste. W powyższym wykazie została ujęta wyłączone nieruchomość – jako grunt przeznaczony zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego na cele usługowo – mieszkaniowe.

W dniu 16 września 1998 r. została zawarta między Gminą W. T., a J. J. i P. P. w formie aktu notarialnego, umowa oddania działki gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaży budynków (rep. A nr (...)). Na podstawie tej umowy pozwani J. J. i P. P. nabyli w trybie bezprzetargowym użytkowanie wieczyste nieruchomości oznaczonej jako działka (...) z obrębu(...) o pow. 1.563 m<sup>(2)</sup> na okres 99 lat oraz własność budynku stanowiącego piekarnię typu(...) o pow. użytkowej 1.117m<sup>(2)</sup> i budynku mieszkalnego o pow. użytkowej 165,5 m<sup>(2)</sup>. Podczas zawierania ww. umowy przedstawiciel Gminy W. T. oświadczył, że stan prawny wyłączonej nieruchomości nie uległ zmianie oraz, że przy zawarciu umowy nie został naruszony artykuł 34 u.g.n. Nabywcy zaś oświadczyli, że stan prawny nieruchomości jest im znany.

Wniosek o zwrot wyłączonego gruntu został przez S. W., M. D., B. W. i J. W. (2) ponowiony pismem z dnia 5 sierpnia 1998 r.

W dniu 21 września 1999 r. użytkowanie wieczyste ustanowione na rzecz pozwanych zostało wpisane do księgi wieczystej spornej nieruchomości.

W dniu 15 maja 2008 r. zmarł B. W.. Spadek po nim nabyli: A. W. (1) (powódka), M. W. (1) (powódka). W dniu 26 lutego 2011 r. zmarła M. D.. Spadek po niej nabyli: S. W. (powód), J. W. (2) i M. W. (1) (powódka).

Pismem z dnia 28 czerwca 2012 r. S. W., J. W. (2), M. W. (1) i A. W. (1) oświadczyli przed właściwym organem, że podtrzymują żądanie zwrotu działki ewidencyjnej nr (...) (dawniej nr(...)) z obrębu(...). W Starostwie Powiatowym w W. wszczęto tym samym postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu wyłączonej nieruchomości, które postanowieniem z dnia 5 czerwca 2014 r. zostało zawieszono do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, jakim jest ustalenie nieważności umowy notarialnej zawartej między pozwanymi.

W dniu 28 lipca 2014 r. zmarł J. W. (2). Spadek po nim nabyli: D. W. (powódka), M. W. (2) (powódka), M. W. (3) (powódka).

W związku z rozstrzygnięciem organu administracyjnego powodowie, jako spadkobiercy po zmarłej J. W. (1), której przysługiwało prawo własności do ww. nieruchomości na dzień wywłaszczenia, wnieśli pozew, który zainicjował niniejsze postępowanie.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie jest nieusprawiedliwione.

Niesporne było, że dokonano wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej przy ul. (...) (obecnie ul. (...)) w W., stanowiącej uprzednio własność J. W. (1). Strony nie kwestionowały również i tego, że doszło do zawarcia między pozwanymi umowy oddania gruntu objętego decyzją wywłaszczeniową w użytkowanie wieczyste. Na podstawie tej umowy J. J. i P. P. nabyli bowiem w trybie bezprzetargowym użytkowanie wieczyste nieruchomości oznaczonej jako działka (...) z obrębem (...) na okres 99 lat oraz własność posadowionych przez nich na tym gruncie budynków.

Kwestią sporną – zdaniem Sądu pierwszej instancji - pozostawało ustalenie, czy cel, na który nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, został de facto zrealizowany; czy doszło do przeznaczenia nieruchomości i jej fizycznego wykorzystania w sposób niezgodny z art. 34 ust. 1, 35 i 136 u.g.n., a także art. 47 ust. 4 i art. 69 u.g.g, a jeśli tak, to czy podjęte przez pozwaną działania dotknięte były nieważnością bezwzględną. Sporne było i to, czy prawidłowość czynności prawnej powinna być oceniana w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu jej dokonania, czy też o te, które pozostawały aktualne w dacie powzięcia przez organ zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości. Sporne było również, czy strona powodowa posiada interes prawny w wytoczeniu powództwa w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do kwestii istnienia interesu prawnego po stronie powodów w wytoczenia powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.), Sąd wskazał, że powodowie musieli wykazać, że istnieje potrzeba wytoczenia powództwa przeciwko wskazanym w pozwie pozwanym. Zgodnie z art. 189 k.p.c., interes prawny występuje wówczas, gdy istnieje niepewność stosunku prawnego lub prawa. Niepewność ta powinna być obiektywna, czyli zachodzić według rozumnej oceny sytuacji, a nie tylko według odczucia powoda. Interes prawny w rozumieniu wskazanego przepisu występuje tylko wówczas, gdy zachodzi potrzeba udzielenia ochrony prawnej (por. uchwałę SN z dnia 25 stycznia 1995 r., III CZP 179/94, OSNC 1995, nr 5, poz. 76), nie istnieje natomiast w okolicznościach ukształtowanych jednoznacznie stanem prawnym i niekwestionowanymi zdarzeniami prawnymi (por wyrok SN z dnia 21 lutego 1997 r., II CKU 7/97, Prok. I pr. 1997, nr 6, s. 39).

Odnosząc się do sprawy, Sąd Okręgowy stwierdził, że powodowie w niniejszej sprawie mają interes prawny uzasadniający żądanie pozwu.

Ustanowienie użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości skutkowało tym, że faktycznym dysponentem gruntu stali się pozwani – J. J. i P. P.. Taka okoliczność uniemożliwiła powodom domaganie się zwrotu powyższej nieruchomości od właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Oddanie przez Gminę wywłaszczonej działki w wieczyste użytkowanie nie powinno pozbawiać powodów możliwości dochodzenia ustalenia nieważności takiego rozporządzenia.

W sprawie dokonano wywłaszczenia gruntu stanowiącego własność J. W. (1) na podstawie prawomocnej decyzji z dnia 26 lutego 1974 r. Z decyzji nr (...) zaś wynikało, że nieruchomość ta była przeznaczona pod budowę osiedla mieszkaniowego (...).

Ze względu na ustalenie nowych granic lokalizacyjnych, ostatecznie jednak ustalono, że na działce nr (...) z obrębem ewidencyjnego (...) powstanie parkingo – garaż osiedlowy.

Posadowienie zatem na tej działce budynku usługowego i przynależnego do niego budynku mieszkalnego nie było sposobem uznać za realizację w jakiegokolwiek części inwestycji osiedla mieszkaniowego, tym bardziej, że na spornej nieruchomości nigdy nie powstał parking, albo garaż.

Sąd nie podzielił twierdzenia pozwanego (...) W. co do tego, że wywłaszczona nieruchomość miała być przeznaczona pod budowę osiedla, w skład którego wchodzi cała infrastruktura, w szczególności obiekty o charakterze handlowym i usługowym, skoro w dacie podejmowania decyzji wywłaszczeniowej przez właściwy organ nie przewidywano, aby na terenie działki nr (...) miały powstać inne budynki niż mieszkalne. Późniejsza zmiana lokalizacyjna uwzględniła nadto mapę sytuacyjną, zgodnie z którą na spornym gruncie powinien znajdować się czterokondygnacyjny parking przynależny do planowanych budynków. Obiekt ten nie został jednak wybudowany, a tym samym nie zrealizowano celu wywłaszczenia nieruchomości należącej do J. W. (1).

Sąd pierwszej instancji miał na uwadze, że wywłaszczenie prowadzące do pozbawienia właściciela prawa własności do rzeczy jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Wskazał na przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji. Konsekwencją możliwości pozbawienia prawa własności nieruchomości jedynie na cel publiczny, określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest obowiązek użycia jej wyłącznie dla realizacji tego celu oraz obowiązek zwrotu nieruchomości poprzedniemu właścicielowi lub jego następcom prawnym, w wypadku, gdy nie zostanie wykorzystana na ten cel (wyr. SN z dnia 28 maja 2014 roku, I CSK 400/13, LEX nr 1532676).

Sąd Okręgowy wskazał, że w obecnym stanie prawnym, zwrot wywłaszczonych nieruchomości uregulowany jest w rozdziale 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według treści art. 136 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy, nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 u.g.n., chyba, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Poprzedni właściciel lub jego następca prawny mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 ustawy, stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Przesłanki prawa do zwrotu nieruchomości zostały zatem uregulowane w sposób niemalże tożsamy do zasad określonych w obowiązującej uprzednio ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (u.g.g.).

Art. 47 ust. 4 u.g.g. przewidywał, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba, że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 u.g.g. z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego. Art. 69 ust. 1 u.g.g. zaś wskazywał, że nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Równocześnie ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie stanowiła wprost (tak jak obecnie u.g.n.) o obowiązku zawiadomienia wywłaszczonego właściciela lub jego następcy prawnego, że nieruchomość stała się zbędna lub, że w związku ze zbędnością na ten cel, zamierzone jest jej użycie na cel inny oraz obowiązku informowania o możliwości jej zwrotu. Niemniej takie obowiązki obciążały właściwy organ z urzędu, skoro dopiero wiedza poprzedniego właściciela uzyskana na skutek zawiadomienia, uzasadniała przypisanie mu inicjatywy realizacji roszczenia przez złożenie wniosku o zwrot nieruchomości.

Gmina W. T., mimo niezrealizowania celu wywłaszczenia i podjęcia decyzji o oddaniu w użytkowanie wieczyste działki na rzecz osoby trzeciej, nie zawiadomiła następców prawnych J. W. (1) o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel. Spadkobiercy nie mieli zatem możliwości ustosunkowania się do takiej decyzji, a ponadto, już w 1991 r. zainicjowali postępowanie o zwrot nieruchomości, mimo że wówczas nie mieli wiedzy na temat rzeczywistego przeznaczenia gruntu.

W uzasadnieniu swojego wniosku podawali, że wywłaszczona działka nie została w żaden sposób zagospodarowana, a działania dysponenta ograniczyły się wyłącznie do wyburzenia budynków.

Obowiązek zawiadomienia następców prawnych właściciela spoczywał na organie bez względu na okoliczność, która z ww. ustaw obowiązywała w danym czasie.

Wobec powyższego, zarzut (...) W. odnoszący się do realizacji zamiaru użycia nieruchomości już w 1987 r., pozostawał - zdaniem Sądu - nieistotny. Natomiast stanowisko pozwanych J. J. i K. P. w zakresie konieczności stosowania w niniejszym stanie faktycznym przepisów u.g.g. z uwagi na powzięcie przez organ zamiaru i datę faktycznego rozdysponowania wywłaszczoną nieruchomością na inny cel, również nie znajdowało uzasadnienia. Sąd zaznaczył, że przedmiotem tego postępowania jest ocena ważności umowy zawartej w dniu 16 września 1998 r., a nie ważności czynności, jaką był zamiar, czy też faktyczne rozdysponowanie wywłaszczoną nieruchomością. Innymi słowy, ważność ww. umowy podlegała ocenie według przepisów obowiązujących w dacie jej zawarcia, czyli pod rządami u.g.n.

Z uwagi na zbieżność art. 136 ust. 1 u.g.n. z treścią art. 47 ust. 4 u.g.g. Sąd Okręgowy podzielił pogląd, że w obecnym stanie prawnym aktualność zachowało orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjęte w ramach wykładni art. 47 ust. 4 u.g.g., w którym dominuje zapatrywanie, że przez "użycie nieruchomości na inne cele" należy rozumieć nie tylko gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i fizyczne jej wykorzystanie, ale także rozporządzenie nieruchomością w drodze czynności prawnej, w wyniku której własność przechodzi na inną osobę albo na inną osobę przechodzi prawo użytkowania wieczystego tej nieruchomości. (por. wyroki: z dnia 8 sierpnia 2001 r., I CKN 1102/98, nie publ.; z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/00, nie publ.; z dnia 21 lipca 2008 r., III CSK 19/08, OSNC - ZD 2009, Nr 1, poz. 19).

Art. 69 ust. 1 u.g.g. w zakresie, w jakim zakazywał użycia nieruchomości na inny cel niż ten określony w decyzji w istocie nie zawierał sankcji, a zatem nie statuował negatywnych konsekwencji, które mógłby ponieść adresat w razie zachowania niezgodnego z jego dyspozycją. W taki sam sposób skonstruowana została także norma art. 136 u.g.n.

Oznacza to, że gmina, jeżeli nie powiadomi poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nie dokona zwrotu w warunkach uzasadniających taką czynność, nie może być obciążona niejako automatycznie konsekwencją nieważności umowy rozporządzającej wywłaszczoną nieruchomością.

Sąd pierwszej instancji wprawdzie przyznał, że w judykaturze prezentowany był pogląd, wedle którego takie rozporządzenie w drodze czynności prawnej, naruszające jednocześnie przewidziany w art. 136 u.g.n. zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej, jest nieważne w myśl art. 58 § 1 k.c. (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 sierpnia 2001 r., I CKN 1102/98; z dnia 15 lutego 2002 r., III CKN 543/00; z dnia 9 lipca 2009 r. III CSK 182/09), lecz w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego można dominuje odmienne stanowisko. Przykładowo w uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r. w sprawie III CZP 19/87 Sąd wskazał, że „umowa, na mocy której Skarb Państwa oddał wywłaszczony grunt osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego (art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Dz. U. Nr 22, poz. 99), nie jest – sama przez się nieważna (art. 58 § 1 k.c.)”. Por. także wyrok SN z 21 czerwca 2007 r., IV CSK 81/07 OSNC-ZD nr B poz. 40; wyrok SN z dnia 7 marca 2013 r., IV CKN 1842/00, wyrok SN z dnia 25 marca 2004 II CK 268/03, uchwała SN z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, a także uchwała SN z 15 września 2015 r., III CZP 107/14, OSNC 2016/2/16).

Poddając ocenie oba przedstawione stanowiska, Sąd Okręgowy podkreślił, że pierwsze z nich prowadzi de facto do usankcjonowania przepisu art. 136 u.g.n. w przypadku jego naruszenia; sankcją tą byłoby stwierdzenie nieważności czynności prawnej, której dokonanie ubezwzględniło prawo właściciela wywłaszczonej nieruchomości do jej zwrotu.

Analizując prawidłowość takiego rozwiązania, Sąd uznał, że sankcja nieważności umowy nie ma dostatecznych podstaw.

Sankcjonowane powinno być bowiem zachowanie adresata normy, a nie strony, którą z tym adresatem łączy stosunek prawny w drodze zawartej umowy. Stwierdzenie bezwzględnej nieważności umowy dotyka bowiem nie tylko gminę, ale



i osobę trzecią, która w chwili zawarcia umowy działała w dobrej wierze, a zatem mogła nie wiedzieć o przysługiwaniu pierwotnemu właścicielowi prawa do zwrotu.

Sąd podkreślił, że wprawdzie sporną umowę między pozwanymi zawarto dopiero 16 września 1998 r., niemniej oddanie J. J. i P. P. gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiło już w 1989 r. Pozwani nie byli przy tym świadomi wszczęcia przez organ postępowania w przedmiocie zwrotu nieruchomości.

Wysyłane przez J. J. monity z dnia 4 lipca 1995 r. i 2 stycznia 1996 r., kierowane do Zarządu Gminy W. – T., dotyczyły żądania „przyspieszenia załatwienia spraw formalnych” związanych z realizacją Decyzji (...)i (...). Pozwana bowiem dążyła do realizacji swojego uprawnienia i usunięcia stanu niepewności wobec pozostawiania przez (...) W. w zwłoce z wykonaniem swojego zobowiązania.

Podkreślił, że obowiązek zrealizowania prawa wyłączonego właściciela do zwrotu nieruchomości powstaje poza treścią czynności prawnej zawieranej przez gminę z osobą trzecią. Umowa ustanowienia użytkowania wieczystego mieszcząca się w granicach kompetencji właściciela (tu: Gminy W. T.), zawarta we właściwej formie, regulująca prawa i obowiązki obu stron w sposób zgodny z prawem, nie może być na podstawie art. 58 § 1 k.c. uznana za nieważną wyłącznie z tej przyczyny, że jedna ze stron (gmina) naruszyła swoje obowiązki wobec innego podmiotu (wyłączonego właściciela), nawet jeżeli obowiązki te wynikają z ustawy.

Artykuł 58 § 1 k.c. ma na względzie sprzeczność treści i celu danej czynności z ustawą. Treść czynności prawnej odnosi się do treści złożonych oświadczeń woli, które konstytuują daną czynność prawną. Innymi słowy, treść czynności prawnej stanowi istotny element kreujący czynność prawną, w której znajdują wyraz wyłącznie decyzje uczestników czynności prawnej (por. uchwała SN z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNCP 1990, nr 10-11, poz. 124, wyrok SN z dnia 12 maja 2000 r., V CKN 1029/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 83, i z dnia 18 kwietnia 2013 r., II CSK 557/12, OSNC 2014, nr 2, poz. 13). Zdaniem Sądu, nałożony na wyłączonego obowiązek respektowania prawa osoby trzeciej (wyłączonego), nieoddziaływujący bezpośrednio na treść i cel czynności prawnej, nie mieści się w zakresie regulacji art. 58 § 1 k.c.

W konsekwencji tych rozważań, Sąd wyłączył przypisanie skutkom naruszenia obowiązku zawartego w art. 136 u.g.n., sankcji nieważności umowy.

Powyższego nie zmieniał również zarzut strony powodowej co do złożenia przez przedstawiciela Gminy W. – T. oświadczenia, z którego wynikało, że stan prawny spornej nieruchomości nie uległ zmianie.

W ocenie Sądu pierwszej instancji oświadczenie to, zawarte w spornej umowie, nie narusza zasady zaufania obywatela do państwa i ustalonych przez niego zasad, umowa nie jest także sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, a tym samym nieważna. Zawierając umowę w przedmiocie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste pozwani J. J. i P. P. działali w dobrej wierze, pozostając w przekonaniu, że w ten sposób jedynie konstytuują nabyte przez nich w 1989 r. prawo do korzystania z prawa wieczystego użytkowania na tej nieruchomości. Sporna działka, która od 1992 r. stanowiła – w oparciu o decyzję Wojewody (...) – własność D. Gminy P., na podstawie art. 36 ust.1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju (...) W. została następnie przekazana Gminie W. T.. Wobec takich decyzji administracyjnych, znajdujących również podstawę w aktach prawnych, tj. ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju (...) W., nie sposób było zarzucić przedstawicielowi Gminy W. – T. złożenie (podczas zawarcia umowy z 1998 r.) oświadczenia niezgodnego z prawdą, a tym samym takiego, które prowadziłoby do pokrzywdzenia spadkobierców wyłączonego właściciela.

Sąd wskazał, że orzecznictwie Sądu Najwyższego formuła "sprzeczność czynności prawnej z ustawą" jest interpretowana w pewnych przypadkach szerzej niż tylko z uwzględnieniem treści lub celu czynności. Takie poszerzone podejście do elementów czynności prawnej Sąd Najwyższy prezentuje w sytuacjach, w których dochodzi do naruszeń normatywnie ukształtowanych procedur czynności prawnych, np. w postępowaniu przetargowym. W uchwale z dnia 15 września 2015 r., sygn. akt III CZP 107/14 (LEX nr 1789153) Sąd Najwyższy wskazał, że stosując rozszerzającą wykładnię należy uwzględnić nie tylko takie wartości jak porządek publiczny, ale i interesy każdej ze

stron czynności prawnej, a także proporcjonalność sankcji w stosunku do dokonanego naruszenia. Ostatecznie uznał, że właściwą sankcją jest odpowiedzialność odszkodowawcza.

Prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości) ma charakter majątkowy, zatem niemożność zrealizowania tego prawa musi być traktowana jako szkoda majątkowa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r., I CK 130/05, nie publ.).

Sąd Okręgowy za bez znaczenia uznał zarzut powodów, co do naruszenia art. 34 u.g.n., wedle którego prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, którą gmina uznała za zbędną dla celów wywłaszczenia, przysługuje m.in. następcy prawnemu właściciela zbywanej nieruchomości, o ile została ona przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r. Prawo pierwszeństwa w nabyciu realizowane jest wtedy, gdy publiczny właściciel nieruchomości zdecyduje się zbyć nieruchomość. Ma wówczas obowiązek zawiadomić zgodnie z art. 34 ust. 4 u.g.n. osoby uprawnione, z mocy omawianego przepisu, o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości i sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa.

Stosownie do treści art. 34 ust. 4 u.g.n. w wersji obowiązującej w dacie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, powodowie powinni być zawiadomieni na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie mógł być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

W przedmiotowej sprawie takie zawiadomienie nigdy nie zostało do powodów wystosowane. A niewystarczające było jedynie poprzestanie na wywieszeniu w budynku gminy wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, bowiem ówczesna treść omawianego przepisu nakładała obowiązek pisemnego (bezpośredniego) poinformowania osób, którym przysługuje prawo pierwszeństwa.

Na tle ustalonego stanu faktycznego, Sąd zaznaczył, iż wprawdzie warunek ten nie został spełniony, lecz skutkiem naruszenia tego przepisu niewątpliwie nie jest nieważność czynności prawnej, tj. umowy zawartej między pozwanymi.

Jednocześnie wbrew twierdzeniom pozwanych, Sąd nie znalazł podstaw do zastosowania art. 229a u.g.n., który wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/05 utracił swoją moc z dniem 9 kwietnia 2008 r. Przepis ten był dodany do ustawy o gospodarce nieruchomościami dopiero w dniu 22 września 2004 r., a obowiązywał od 9 grudnia 2004 r., a zatem po okresie, w którym doszło do zawarcia między pozwanymi umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Od wyroku tego apelację wnieśli powodowie.

Zaskarżyli orzeczenie Sądu Okręgowego w całości zarzucając mu naruszenie prawa materialnego – art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że niezawiadomienie byłego właściciela o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji wywłaszczeniowej, nie skutkuje sankcją nieważności umowy z 16 września 1998 r.

Wnieśli o zmianę tego wyroku i uwzględnienie powództwa poprzez ustalenie nieważności umowy z dnia 16 września 1998 r. pomiędzy Gminą W. – T., a J. J. i P. P. oraz o zasądzenie kosztów procesu za obie instancje.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja nie jest zasadna.

W niekwestionowanym przez apelację stanie faktycznym, Sąd Okręgowy dokonał wnikliwej oceny prawnej i ostatecznie trafnie uznał, że powództwo podlega oddaleniu, albowiem wadliwość, w postaci naruszenia prawa

powodów do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie pociągała skutku w postaci bezwzględnej nieważności umowy z 16 września 1998 r., której beneficjentami stali się pozwani – J. J. i P. P..

Sąd pierwszej instancji szeroko opisał wyrażane w judykaturze Sądu Najwyższego poglądy w tym zakresie, zarówno te pod rządami u.g.g., jak i u.g.n.

Jednocześnie ostatecznie podzielił to stanowisko, które najpełniej wyraziło uzasadnienie uchwały składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2015 r. (III CZP 107/14).

Jakkolwiek orzeczenie to odnosiło się do naruszeń prawa byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pod rządami u.g.g. w sytuacji niewykorzystania jej na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, poprzez rozporządzenie nią na rzecz osoby trzeciej, niemniej teza tej uchwały ma odpowiednie zastosowanie także wobec naruszenia przepisów u.g.n., wskazanych w apelacji. Stanowi ona, że umowa sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości oraz umowa ustanowienia użytkownika wieczystego na takiej nieruchomości nie są nieważne z powodu ich zawarcia z naruszeniem art. 69 ust. 1 i art. 47 ust. 4 u.g.g.

Odpowiednio, nie jest nieważna umowa przedmiotowa, z dnia 16 września 1998 r. o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie własności budynków, na podstawie art. 208 u.g.n., mimo, że usprawiedliwiony okazał się zarzut naruszenia art. 136 i art. 137 u.g.n.

Już tylko na marginesie zauważyć należy, że apelacja nie zarzuca, że umowa ta naruszała przesłanki materialnoprawne art. 208 u.g.n. i naruszeń takich nie dostrzega także Sąd Apelacyjny, poza tym zasadniczym zastrzeżeniem, że przepis ten nie uchybiał prawu powodów, wynikającemu z art. 136 i art. 137 u.g.n.

Sąd Najwyższy rekonstruując normę prawną zakodowaną w art. 47 ust. 4 u.g.g. w związku z art. 69 u.g.g. (odpowiednio – art., 136 ust. 1 i 2 u.g.n. w zw. z art. 137 u.g.n.) uznał, że hipoteza dekodowanej z nich normy wskazuje jako adresata Skarb Państwa albo gminę, a dyspozycja określa zachowanie tego adresata. Zachowanie to nie polega jednak na obowiązku przestrzegania zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż cel wywłaszczenia, a więc na powstrzymaniu się z takim jej użyciem, ale polega na obowiązku poinformowania byłego właściciela lub jego następcy o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu zbędności na cel wywłaszczania, co ma miejsce także wtedy, gdy z powodu tej zbędności adresat normy zamierza nieruchomość sprzedać lub ustanowić prawo użytkownika wieczystego (tu: zadysponować stosownie do roszczenia przyznanego osobie trzeciej w ustawie – dop. SA) oraz na obowiązku zwrócenia nieruchomości w razie wyrażenia takiej woli przez uprawnionego. Tak zrekonstruowana norma wskazuje więc, że ustawa udzielała ochrony wywłaszczonego właścicielowi i przysługującemu mu roszczeniu, nie wprowadziła natomiast ograniczenia kompetencji właściciela w wykonywaniu uprawnień wynikających z art. 140 k.c., to jest nie odjęła właścicielowi kompetencji do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. Nie wprowadziła też ustawowej sankcji nieważności.

Dostrzegł to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87 (OSNC 1988, nr 7-8, poz. 96), wskazując na związanie, w oznaczonej ustawą sytuacji, powinności zwrotu nieruchomości z uprawnieniem właściciela do żądania przywrócenia mu własności.

Taka relacja między obowiązkiem a stanowiącym jego korelat uprawnieniem pozwoliła Sądowi Najwyższemu powstałą relację prawną, ujętą w ramy powołanych przepisów, potraktować jako względną.

A skoro opisana norma (i norma u.g.n.) nie zawiera sankcji w razie zachowania niezgodnego z dyspozycją, a więc jakie konsekwencje poniesie Skarb Państwa albo gmina, jeżeli nie powiadomi poprzedniego właściciela o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i nie dokona zwrotu w warunkach to uzasadniających, zastosowanie sankcji z art. 58 § 1 k.c. musiałyby znajdować dostateczne podstawy, których tu zabrakło.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wynikającym z uchwały 7 sędziów z 2015 r., którą Sąd Apelacyjny podziela, sankcjonowane powinno być zachowanie adresata normy, tymczasem stwierdzenie bezwzględnej nieważności

umowy dotyka nie tylko Skarb Państwa lub gminę, ale i drugą stroną umowy, jaką jest osoba trzecia, z reguły - w dobrej wierze (co ustalił Sąd Okręgowy), która nie wie o przysługiwaniu pierwotnemu właścicielowi prawa do zwrotu nieruchomości.

Umowa ustanowienia użytkowania wieczystego mieszcząca się w granicach kompetencji właściciela, zawarta we właściwej formie, regulując prawa i obowiązki obu stron w sposób zgodnie z prawem, chociaż z naruszeniem prawa zwrotu, nie może być na podstawie art. 58 § 1 k.c. uznana za nieważną z powodu naruszenia przez jedną ze stron jej obowiązków wobec osoby trzeciej, nawet jeżeli obowiązki te wynikają z ustawy.

Artykuł 58 § 1 k.c. stanowiąc o nieważności czynności prawej z powodu jej sprzeczności z ustawą, ma na względzie sprzeczność treści i celu tej czynności z ustawą. Treść czynności prawnej odnosi się do treści złożonych oświadczeń woli, które konstytuują daną czynność prawną. Innymi słowy, treść czynności prawnej stanowi istotny element kreujący czynność prawną, w której znajdują wyraz wyłącznie same decyzje uczestników czynności prawnej (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10-11, poz. 124 oraz uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2000 r., V CKN 1029/00, OSNC 2001, nr 6, poz. 83, i z dnia 18 kwietnia 2013 r., II CSK 557/12, OSNC 2014, nr 2, poz. 13). Nie ulega więc wątpliwości, że nałożony na wywłaszczonego obowiązek respektowania prawa osoby trzeciej (wywłaszczonego), nie oddziałujący bezpośrednio na treść i cel czynności prawnej; nie mieści się w zakresie regulacji art. 58 § 1 k.c.

Trafnie zwrócił uwagę także Sąd Okręgowy, a co wynika z powoływanej uchwały Sądu Najwyższego, że nie można nie dostrzegać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego formuła „sprzeczność czynności prawnej z ustawą” bywa interpretowana w pewnych przypadkach szerzej niż tylko przez pryzmat treści lub celu czynności. Są bowiem sytuacje, w których, przy braku sankcji wskazanej przez ustawodawcę, taka sankcja, dla zapewnienia porządku prawnego, może i powinna być wyinterpretowana przy uwzględnieniu innych okoliczności. Niemniej, rozważając, czy rozszerzająca wykładnia powinna być zastosowana w razie zawarcia umowy z naruszeniem prawa poprzedniego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, SN uwzględniał nie tylko pewne trwałe wartości, takie jak porządek publiczny, ale i interesy każdej ze stron czynności prawnej, a także proporcjonalność sankcji w stosunku do dokonanego naruszenia. Podkreślił, że oddziaływanie na autonomię woli stron za pomocą sankcji nieważności bezwzględnej powinno być wyjątkowe, ze względu na jej nadrzędny charakter w obszarze prawa prywatnego.

Naruszenie nakazu określonego zachowania wynikającego z ustawy, skierowanego tylko do jednej ze stron, nie wpływającego na treść i cel czynności prawnej, wymagała oceny, czy dla takiego naruszenia sankcja nieważności jest proporcjonalna, przy uwzględnieniu celu naruszonej normy. Zasada proporcjonalności w najszerszym zakresie odnosi się do działalności prawotwórczej państwa, czego dowodzi brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale obejmuje także sferę stosowania prawa, m.in. przez sądy cywilne.

Dokonując z tego punktu widzenia wartościowania prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako przedmiotu ustawowej ochrony, Sąd Najwyższy wskazał, że prawo to jest niewątpliwie chronione przez pryzmat zasady ochrony własności prywatnej – wyrażonej w art. 21 ust. 1 w związku z art. 20 Konstytucji. Ochrony prawa własności dotyczy także art. 64 ust. 1 Konstytucji; przewiduje on, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

Jednak na te zasady, w celu ochrony nabytego prawa, może skutecznie powoływać się także jego nabywca, w tym użytkownik wieczysty; nabyte bowiem przez niego prawo jest w zakresie stopnia udzielonej w Konstytucji ochrony równoważne ochronie danej prawu pierwotnego właściciela.

Z tego zapewne względu ustawodawca nie uznał za właściwe przypisanie w ustawie naruszeniu przez czynność prawną prawa do zwrotu sankcji nieważności.

Równoważność zakresu ochrony powoduje, że z punktu widzenia nabywcy sankcja nieważności umowy nie jest proporcjonalna. Sankcja ta nie chroni też w sposób właściwy interesu państwa, które jest zainteresowane w utrwalaniu zaufania obywateli i ich przekonania, że działa w granicach i na podstawie przepisów prawa. Nieważność prowadzi w

takim przypadku do przekroczenia celu sankcji, jakim jest dążenie do realizacji słuszności i sprawiedliwości w prawie; podważa także bezpieczeństwo obrotu.

Ocenę powyższą podziela także Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym.

Reasumując, Sąd pierwszej instancji dokonał poprawnej wykładni powołanych w apelacji przepisów i zasadnie uznał, że nie zachodzi w sprawie bezwzględna nieważność.

Właściwą sankcją jest odpowiedzialność odszkodowawcza, o której będzie orzekał właściwy sąd cywilny w sprawie dotyczącej ewentualnego odszkodowania.

Prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości) ma niewątpliwie charakter majątkowy; zatem niemożność zrealizowania tego prawa musi być traktowana jako szkoda majątkowa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2005 r., I CK 130/05). De lege lata podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę podmiotu, który zawarł umowę z naruszeniem prawa wywłaszczonego właściciela do zwrotu nieruchomości należy upatrywać w przepisach kodeksu cywilnego o deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Z tych względów, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu w instancji odwoławczej orzeczono na podstawie art. 98 i art. 108 § 1 k.p.c. oraz art. 105 k.p.c., zasądzając na rzecz pozwanych koszty zastępstwa procesowego w stawce minimalnej obowiązującej w dacie właściwej dla zainicjowania postępowania apelacyjnego.

SSA Dorota Markiewicz SSA Roman Dziczek SSO (del.) Bernard Chazan